

RP 54/2015 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändringar i utlänningslagen så att det blir möjligt att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen över beslut om avslag på ansökan om, upphävande av och återkallande av kortvarig visering. Enligt förslaget ska förvaltningsdomstolen undersöka om viseringsbeslutet är fattat i enlighet med viseringskodexens förfarandebestämmelser och om det grundar sig på kodexens grunder för avslag, upphävande och återkallande. Omprövningsförfarandet ska i viseringsärenden endast tillämpas när det gäller beslut om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering som har fattats av en finsk beskickning utomlands. Propositionen syftar till att förbättra rättsskyddet för dem som är viseringspliktiga.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2016.

INNEHÅLL

| | |
|---|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL | 1 |
| INNEHÅLL | 2 |
| ALLMÅN MOTIVERING | 3 |
| 1 NULÄGE | 3 |
| 1.1 Lagstiftning och praxis..... | 3 |
| 1.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands | 4 |
| Allmänt..... | 4 |
| Sverige..... | 5 |
| Norge..... | 5 |
| Danmark..... | 5 |
| Belgien | 5 |
| Nederländerna | 5 |
| Tyskland..... | 5 |
| Frankrike | 5 |
| Österrike..... | 6 |
| 1.3 Bedömning av nuläget | 6 |
| 2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN | 9 |
| 3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER | 11 |
| 3.1 Ekonomiska konsekvenser..... | 11 |
| 3.2 Konsekvenser för myndigheterna | 13 |
| 3.3 Samhälleliga konsekvenser | 14 |
| 4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN | 15 |
| 4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial | 15 |
| 4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats..... | 15 |
| 5 BEROENDE AV ANDRA PROPOSITIONER | 16 |
| DETALJMOTIVERING | 17 |
| 1 LAGFÖRSLAG | 17 |
| 2 IKRAFTTRÄDANDE | 20 |
| 3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH BEHANDLINGSORDNING..... | 20 |
| LAGFÖRSLAG | 22 |
| om ändring av utlänningslagen..... | 22 |
| PARALLELLTEXT | 24 |
| om ändring av utlänningslagen..... | 24 |

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Utfärdandet av visering för Finland utgår från Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2010 om införande av en gemenskapskodex om viseringar, nedan viseringskodex. Enligt artiklarna 32.3, 34.7 och 35.7 i viseringskodexen ska den som har fått avslag på sin viseringsansökan eller vars visering har upphävts eller återkallats, utan begäran av viseringsinnehavaren, ha rätt att överklaga. Överklaganden ska riktas mot den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet och i enlighet med den medlemsstatens nationella lagstiftning. För Finlands del finns bestämmelserna om ändringsökande i 191 a § i utlänningslagen (301/2004).

Enligt paragrafen i fråga ska omprövning av beslut enligt viseringskodexen om avslag på ansökan om, upphävande eller sådant återkallande av visering, som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren, begäras hos den myndighet som har fattat beslutet så som föreskrivs i 7 a kap. i förvaltningslagen.

Som undantag från huvudregeln föreskrivs det i 191 a § 4 mom. i utlänningslagen att omprövning inte får begäras i fråga om ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering som gäller familjemedlemmar till unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer som omfattas av bestämmelserna i lagens 10 kap. Familjemedlemmar till unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer som omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen får söka ändring i beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Omprövningsförfarandet infördes genom den ändring av utlänningslagen 266/2011 som trädde i kraft i april 2011.

När en viseringsansökan avslås, en viseringsinnehavares visering upphävs, eller återkallas utan egen begäran, meddelas sökanden i enlighet med artikel 32.3, artikel 34.6 och artikel 35.7 i viseringskodexen beslutet och de skäl som ligger till grund för detta med hjälp av standardformuläret i bilaga VI till kodexen. Ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering som gäller familjemedlemmar till unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer som omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen meddelas dem på standardformuläret och därtill delges de i enlighet med 155 a § 4 mom. i utlänningslagen skriftligen motiveringarna till beslutet.

Bestämmelser om omprövningsförfarandet på allmänlags nivå finns i 7 a kap. i förvaltningslagen. När man beredde införandet av omprövningsbegäran ansåg man i regeringens proposition RP 275/2010 rd att förfarandet ingår i sökandet av ändring och uppfyller kraven på rätten att söka ändring i artikel 32, 34 och 35 i viseringskodexen. Så som framgår av motiveringarna i regeringens proposition ansågs omprövningsbegäran vara det mest lämpade sättet att söka ändring i viseringsbeslut och det rättsmedel som fungerar bäst för den som är viseringspliktig. Särskilt en begäran om omprövning som gäller avslag behandlas hos en myndighet som ligger i sökandens närområde och besitter god kännedom om de lokala förhållandena. Snabbheten ansågs också vara en betydande fördel med omprövningsförfarandet, med beaktande av att en visering till karaktären är ett kortvarigt inresetillstånd som endast möjliggör en 90 dagars vistelse. En begäran om omprövning ska enligt 191 a § 2 mom. i utlänningslagen behandlas utan ogrundat dröjsmål.

RP 54/2015 rd

I 191 § 6 punkten i utlänningslagen föreskrivs om besvärshälsförbud i beslut som ges med anledning av en begäran om omprövning som gäller ett avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering. När man beredde införandet av omprövningsförfarandet ansåg man i regeringens proposition RP 275/2010 rd att rätten att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen går dåligt ihop med det faktum att det i ett viseringsbeslut i enskilda fall ingår utövande av statsuveränitet. Även det stora antalet viseringsbeslut ansågs förorda ett besvärshälsförbud. Även grundlagsutskottet behandlade ärendet i sitt utlåtande GrUU 55/20/10 rd. År 2013 fattade de finska beskickningarna över 1,5 miljoner viseringsbeslut och 2014 över 1,2 miljoner. Viseringsärendenas natur ansågs också vara en grund för besvärshälsförbud. Visering söks för korta vistelser, där resandebehovet i allmänhet är kort rent tidsmässigt. Därför ansågs det att ett förfarande med anförande av besvär hos förvaltningsdomstolen dåligt svarar på ett eventuellt behov av rättsskydd hos den som är viseringspliktig. Det bör observeras att viseringspliktiga alltid har rätt att lämna in en ny ansökan.

Enligt 191 a § 4 mom. i utlänningslagen får omprövning inte begäras i fråga om ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering som gäller viseringspliktiga familjemedlemmar som omfattas av bestämmelserna i 10 kap., utan dessa ska söka ändring i ett sådant beslut genom besvär direkt hos förvaltningsdomstolen.

Det har inte ansetts nödvändigt att tillämpa omprövningsförfarandet på viseringspliktiga familjemedlemmar som omfattas av bestämmelserna i 10 kap., eftersom viseringsbeslut som gäller dem som hör till tillämpningsområdet för kapitlet i fråga enligt 155 a § 4 mom. i utlänningslagen ska motiveras. I det fallet bringar en omprövning som ett mellanskede innan besvären eventuellt behandlas i förvaltningsdomstolen inget mervärde i ändringssökandet.

Bestämmelser om behörig förvaltningsdomstol finns i 192 § i utlänningslagen. Eftersom de som är viseringspliktiga i princip bor utomlands och varken har uppehållsrätt eller bostadsort i Finland är behörig förvaltningsdomstol i ett besvärshälsförbud som gäller ett viseringsbeslut enligt 192 § 4 mom. Helsingfors förvaltningsdomstol när beslutet har fattats utomlands av en beskickning. På viseringsbeslut som fattas av gränskontrollmyndigheterna tillämpas 192 § 1 mom. i utlänningslagen och då är behörig förvaltningsdomstol i allmänhet förvaltningsdomstolen i verksamhetsområdet eller verksamhetsstället för den myndighet som har fattat beslutet. I viseringsbeslut av förvaltningsdomstolen får enligt 196 § i utlänningslagen ändring sökas hos högsta förvaltningsdomstolen, om den meddelar besvärstillstånd. Sedan lagändringen 2011 har det inte anförts besvär eller ansökts om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen över avgöranden som gäller viseringsbeslut som Helsingfors förvaltningsdomstol har behandlat.

1.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands

Allmänt

Enligt bestämmelserna i artikel 32.3, 34.7 och 35.7 i viseringskodexen ska överklaganden som gäller avslag på viseringsansökan eller viseringar som har upphävts eller återkallats riktas mot den medlemsstat som fattade beslutet och i enlighet med den medlemsstatens nationella lagstiftning. De olika medlemsländerna har faktiskt olika förfaranden för ändringssökande. Ett omprövningsförfarande utan möjlighet att anföra besvär hos domstol finns förutom i Finland också i Polen, Tjeckien, Slovakien och Estland.

RP 54/2015 rd

Sverige

I Sverige överklagas viseringsbeslut hos den beslutande beskickningen. Om beskickningen inte ändrar sitt beslut, skickar den överklagan vidare till Migrationsdomstolen för behandling. Migrationsdomstolarna verkar i anknytning till de allmänna förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg, Luleå och Malmö. Migrationsdomstolens beslut kan överklagas hos Migrationsöverdomstolen som är knuten till Kammarrätten i Stockholm. Överklagandeförfarandet är detsamma också när det gäller upphävande eller återkallande av visering. Rätt att söka ändring föreligger emellertid inte, om viseringen återkallas på egen begäran.

Norge

I Norge kan viseringsbeslut fattas av norska utlänningsverket UDI, en beskickning eller av sysselmannen (guvernören) på Svalbard. Ändring i beslut som fattats av andra myndigheter kan sökas hos UDI, men i viseringsbeslut av UDI hos utlänningsnämnden (Immigration Appeals Board). Behörighetskraven för nämndens direktör och nämndledarna motsvarar kraven för domare och dessa utnämns av kungen på bestämd tid. Vissa nämndbeslut kan överklagas hos tingsrätten i Oslo (Oslo District Court).

Danmark

I Danmark kan viseringsbeslut överklagas hos en kommitté underställd justitieministeriet. Kommittébeslutet kan överklagas hos domstol. Det är endast sällan viseringsbeslut överklagas hos domstol eftersom handläggningen är avgiftsbelagd och handläggningstiderna relativt långa.

Belgien

I Belgien kan de som är viseringspliktiga överklaga beslut om avslag på ansökan, upphävande eller återkallande av visering hos den rättsinstans som behandlar tvistefrågor som gäller utläningar (Conseil du Contentieux des Etrangeres). Andra instans vid behandlingen av överklagandebeslut är högsta förvaltningsdomstolen.

Nederländerna

Ändring i beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering kan sökas hos IND (Immigration and Naturalisation Service) som behandlar begäran på utrikesministeriets vägnar. Om sakägaren är missnöjd med IND-beslutet, kan det överklagas hos distriktsdomstolen i Haag (The Hague District Court, Aliens Chamber).

Tyskland

Tyskland har ett sådant system att de som är viseringspliktiga kan söka ändring hos den domstol som behandlar förvaltningsärenden. Oavsett om möjligheten att överklaga utnyttjas, kan också invändning framföras hos den myndighet som har fattat viseringsbeslutet. Det beslut som meddelas med anledning av invändningen kan överklagas hos förvaltningsdomstolen.

Frankrike

I Frankrike kan viseringsbeslut överklagas hos en särskild nämnd (la Commission administrative de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France) som behandlar administrativa överklaganden med anledning av avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering. Nämndens beslut kan överklagas hos förvaltningsdomstolen, dess beslut hos administrativa appellationsdomstolen (la Cour administrative d'appel) och dess beslut i sin tur hos högsta förvaltningsdomstolen (Conseil d'Etat).

Österrike

I Österrike kan alla myndighetsbeslut överklagas hos domstol. Den som är viseringspliktig kan överklaga beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering hos den myndighet som har fattat beslutet. Den myndighet som fattade beslutet kan då antingen bekräfta beslutet eller ändra det. Den som är missnöjd med avgörandet kan begära att ärendet förs vidare till domstol. Behörig domstol i viseringsärenden är förvaltningsdomstolen i Wien (the Federal Administrative Court in Vienna).

1.3 Bedömning av nuläget

Förfarandet för sökande av ändring som beskrivs i kapitel 1.1 har varit i bruk sedan april 2011. Det goda med omprövningsförfarandet är helt klart snabbheten och det att omprövningsbegäran riktas till den myndighet som har fattat beslutet att avslå ansökan om, upphäva eller återkalla en visering.

I praktiken riktas de flesta omprövningsbegäranden till finska beskickningar med anledning av beslut om avslag på viseringsansökan. Enstaka omprövningsbegäranden riktas också till gränskontrollmyndigheten, polisen och Migrationsverket. Omprövningsförfarandet är detsamma i alla situationer, oavsett vilken myndighet som har fattat viseringsbeslutet eller om beslutet har samband med något annat förvaltningsbeslut, såsom avvisning eller nekad inresa.

I synnerhet när det gäller avslag på viseringsansökan utomlands är det viktigt att omprövningsärendet handläggs och avgörs nära sökanden. Det är viktigt att finska beskickningar utomlands har god kunskap och kännedom om de lokala förhållandena och den lokala kulturen. Exempelvis kan en domstol eller nämnd i Finland inte ha lika djup lokalkännedom eller kunskap om lokala särförhållanden som de finska beskickningarna runtom i världen.

En begäran om omprövning förutsätter i allmänhet inte att den sökande måste ty sig till en jurist, utan i de flesta fall är det den sökande själv som utarbetar begäran eller som bemyndigar till exempel den inbjudande parten att handla på sina vägnar. En begäran om omprövning ska enligt 191 a § 2 mom. i utlänningslagen avgöras utan ogrundat dröjsmål. Handläggningstiden i beskickningarna är oftast ca 4–6 veckor, beroende på arbetsläget. En fördel med omprövning jämfört med domstolsbehandling är en relativt snabb handläggning som sker nära den sökande, vilket gör att de lokala förhållandena är kända. Bilagehandlingar på det lokala språket kan också fogas till omprövningsbegäran och då kan de behandlas i den beskickning som finns i området. Själva omprövningsbegäran ska med stöd av språklagen (423/2003) vara på finska eller svenska.

Omprövningsförfarandet har upplevts som problematiskt när viseringsbeslutet fattas i samband med gränskontrollen eller när den som är viseringspliktig redan befinner sig i Finland. I det fallet är viseringsbeslutet i allmänhet också förbundet med ett beslut om avlägsnande ur landet, vilket kan överklagas hos förvaltningsdomstolen genom besvär. Ändring får inte sökas i ett viseringsbeslut som fattas samtidigt och som hör samman med ett beslut om avlägsnande ur landet, eftersom besvär förfarandet och besvärsvägen för dessa beslut är helt olika.

Europeiska kommissionen kontaktade Finland i EU Pilot-förfarandet i augusti 2012 eftersom omprövningsförfarandet som har införts i Finland enligt kommissionens uppfattning inte är förenligt med kravet på ett effektivt rättsmedel och en rättvis rättegång i artikel 19 i fördraget om Europeiska unionen och i artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt kommissionens uppfattning ska beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering kunna överklagas hos domstol. Finland framförde en avvikande åsikt och ansåg att den nationella lagstiftningen inte behövde ändras. Kommissionen instämde inte i Finlands uppfattning utan förkastade Finlands svar den 21 december 2012.

Den 22 februari 2013 gav kommissionen i enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt Finland en formell underrättelse. Finland svarade på den formella underrättelsen den 19 april 2013 och konstaterade än en gång att Finland inte godkänner kommissionens påståenden utan anser att Finlands förfaranden för sökande av ändring är förenliga med unionsrätten. Finland ansåg att det inte följer av artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna att ändring i viseringsbeslut uttryckligen ska sökas hos domstol. Varken viseringskodexen eller dess rättsliga grund, artikel 77.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, skapar någon subjektiv rätt till visering. Finland ansåg att omprövningsförfarandet enligt 191 a § i utlänningslagen är ett ändamålsenligt och effektivt rättsmedel vid viseringsbeslut och också förenligt med unionsrätten.

Kommissionen gav den 26 november 2014 Finland ett motiverat yttrande och den 26 februari 2015 ett kompletterande motiverat yttrande med stöd av artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt den artikeln ska kommissionen, om den anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen, avge ett motiverat yttrande i ärendet efter att ha givit den berörda staten tillfälle att inkomma med sina synpunkter. Om den berörda staten inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som angivits av kommissionen, får denna föra ärendet vidare till Europeiska unionens domstol.

Enligt kommissionens uppfattning är den finska lagstiftningen om ändringssökande i viseringsärenden inte förenlig med artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, lästa tillsammans med artikel 32.3, artikel 34.7 och artikel 35.7 i viseringskodexen. Enligt yttrandet är omprövningsförfarandet inte tillräckligt oavhängigt och opartiskt. Kommissionen anser att ett effektivt rättsmedel innebär att ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering som sista instans ska kunna hänföras till behandling i domstol.

Kommissionen stödjer sig särskilt på domstolens dom (stora avdelningen) av den 19 december 2013 i mål C-84/12 Koushkaki, enligt vilken de behöriga myndigheterna i en medlemsstat, efter en prövning av en ansökan om enhetlig visering, endast får avslå ansökan när något av de skäl för avslag på en viseringsansökan som räknas upp i artikel 23.4, 32.1 och 35.6 i viseringskodexen kan göras gällande mot sökanden. För att garantera ett effektivt rättsskydd för rättigheterna enligt viseringskodexen ska medlemsstaten lagstifta om nödvändiga rättsmedel, vilket enligt kommissionen innefattar rätten att föra ärendet till behandling i domstol.

I sitt motiverade yttrande anser kommissionen att omprövningsförfarandet, sådant det beskrivs i 7 a kap. i förvaltningslagen, inte är ett rättsligt förfarande. En begäran om omprövning av ett viseringsbeslut handläggs av den behöriga myndigheten som oftast är en finsk beskickning. Följaktligen ger Finland inte medborgare i tredjeländer som har fått avslag på ansökan, eller vilkas visering har upphävts eller återkallats, rätt att söka ändring i beslutet hos en domstol enligt den definition som gjorts i unionsrätten, om de inte är familjemedlemmar till en medborgare i ett EU- eller EES-land eller i Schweiz. Kommissionen konstaterar att det bör finnas möjlighet till effektiv domstolsprövning av alla beslut som gäller avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering.

Tvivalsutan tillämpas nämnda artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna när viseringskodexen genomförs nationellt. I sin dom i målet C-84/12 Koushkaki framförde unionsdomstolen en allmän tolkning av viseringskodexen och rättigheterna den innefattar. Unionsdomstolen konstaterade att artiklarna 23.4, 32.1 och 35.6 i viseringskodexen ska tolkas så, att de behöriga myndigheterna i en medlemsstat, efter en prövning av en ansökan om enhetlig visering, endast får avslå ansökan när något av de skäl för avslag på en viseringsansökan som räknas upp i dessa bestämmelser kan göras gällande mot sökanden.

Begreppet domstol enligt den definition som gjorts i unionsrätten finns till exempel i domstolens dom i målet C-506/04 Wilson. För att ett organ ska ses som domstol ska det uppfylla vissa kriterier, såsom krav på att organet ska vara upprättat enligt lag, krav beträffande organets stadigvarande karaktär, krav på att dess jurisdiktion är av tvingande art, krav på att förfarandet ska vara kontradiktoriskt, krav på att organet ska tillämpa rättsregler samt beträffande dess oberoende ställning och opartiskhet. Kommissionen anser att det nuvarande förfarandet i Finland för omprövning av viseringsbeslut inte uppfyller kravet på oberoende ställning och opartiskhet. Eftersom Finland inte har beviljat medborgare i tredjeländer, som inte är familjemedlemmar till en medborgare i ett EU- eller EES-land eller i Schweiz, som har fått avslag på ansökan, eller vilkas visering har upphävts eller återkallats utan viseringsinnehavarens egen begäran, rätt att söka ändring i beslutet hos en domstol enligt den definition som gjorts i unionsrätten, har Finland enligt den uppfattning kommissionen framför i sitt motiverade yttrande underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, lästa tillsammans med artikel 32.3, artikel 34.7 och artikel 35.7 i viseringskodexen.

Färre än 1 % av de årliga ansökningarna om visering avslås. År 2014 fattades det över 1,2 miljoner beslut om viseringsansökningar i de finska beskickningarna. Av dessa var 11 269 eller 0,9 % av beskickningarnas viseringsbeslut avslag. Beskickningarna upphävde 70 utfärdade viseringar. Om viseringar som har återkallats av andra skäl än på viseringsinnehavarens egen begäran finns inte statistiska uppgifter att tillgå. Merparten återkallade viseringar återkallades av beskickningarna på viseringsinnehavarens begäran i sådana fall, där en ny visering hade utfärdats medan den gamla ännu varit i kraft. En viseringsinnehavare vars visering återkallas på dennes egen begäran har enligt 191 a § 1 mom. i utlänningslagen och artikel 34.7 i viseringskodexen inte rätt att överklaga beslutet. Det kom in ca 500 omprövningsbegäranden till beskickningarna och de gällde avslag.

Av de övriga myndigheterna utfärdade Gränsbevakningsväsendet 2014 inalles 1 056 viseringar och fattade inga avslagsbeslut. Gränsbevakningsväsendet upphävde 27 viseringar och återkallade ca 300 under 2014. Med anledning av dessa beslut mottog Gränsbevakningsväsendet 15 omprövningsbegäranden. Tullen varken återkallade eller upphävde några viseringar. Migrationsverket återkallade ca 70 viseringar och mottog en omprövningsbegäran. Polisrättingarna återkallade ca 160 viseringar. Det finns inte statistiska uppgifter att tillgå om omprövningsbegäranden riktade till polisen. Tre beslut om avslag på ansökan om visering, där den sökande omfattades av tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen, överklagades till Helsingfors förvaltningsdomstol.

År 2013 fattades det sammanlagt över 1,5 miljoner viseringsbeslut i de finska beskickningarna. Av dessa var 14 197 eller 0,9 % av alla viseringsbeslut i beskickningarna avslag. Beskickningarna upphävde 58 utfärdade viseringar. Merparten av de viseringar som beskickningarna återkallade återkallades liksom 2014 på viseringsinnehavarens egen begäran och i det fallet har denne inte rätt att överklaga beslutet. Det riktades ca 600 omprövningsbegäranden till beskickningarna som på några undantag när gällde avslag.

Gränsbevakningsväsendet utfärdade inalles 1 268 viseringar 2013, och inga avslag. Gränsbevakningsväsendet upphävde 44 viseringar och återkallade något över 400. Med anledning av dessa beslut mottog Gränsbevakningsväsendet 7 omprövningsbegäranden. Tullen varken återkallade eller upphävde viseringar. Migrationsverket återkallade ca 60 viseringar 2013 och upphävde en. Enligt tillgängliga uppgifter har dessa beslut inte varit föremål för begäran om omprövning. Polisnrättningarna återkallade 147 viseringar. Det finns inte statistiska uppgifter att tillgå om omprövningsbegäranden riktade till polisen. År 2013 överklagades inga viseringsbeslut till Helsingfors förvaltningsdomstol. Sedan lagändringen 2011 har det inte ansökts om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen med anledning av viseringsbeslut.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Regeringens proposition syftar till att göra ett förfarande för sökande av ändring enligt den definition som gjorts i unionsrätten, där man genom besvär kan föra sin sak till behandling hos förvaltningsdomstolen, tillgängligt för alla som ansöker om eller som har utfärdats visering. Ett ytterligare mål är att systemet för ändringssökande ska bli så klart och enkelt som möjligt för den som är viseringspliktig och väl fungerande också ur myndigheternas synvinkel.

De ändringar i utlänningslagen som föreslås i denna proposition ska åstadkomma ett system där olika typer av viseringsbeslut skiljs åt, mellan dels beslut av beskickningar utomlands, dels beslut i samband med gränskontrollen eller i inlandet, vilka ofta också är förknippade med något annat överklagbart förvaltningsbeslut. Bägge typer av beslut har då ett klart och fungerande system för sökande av ändring, och alla en möjlighet att få sitt ärende med anledning av ett avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering till behandling hos förvaltningsdomstolen. Vad gäller beskickningarnas beslut om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering ska en omprövningsbegäran i första hand lämnas in till den beskickning som har fattat beslutet, liksom i dagsläget. Den som är missnöjd med beskickningens beslut med anledning av omprövningsbegäran kan föra sitt ärende vidare genom besvär till förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen bestäms i det fallet, liksom i nuläget, i enlighet med 192 § 4 mom. i utlänningslagen och är då i praktiken oftast Helsingfors förvaltningsdomstol.

Ansökningar om Schengenvisering kan i enlighet med artikel 35 i viseringskodexen i undantagsfall lämnas vid de yttre gränserna. I praktiken lämnas viseringsansökningar endast sällan vid de yttre gränserna, eftersom det gäller undantagsfall. År 2014 utfärdade Finland 0,09 % av sina viseringar vid den yttre gränsen och året innan, 2013, analogt 0,08 %. Om en viseringsansökan som i enlighet med artikel 35 undantagsvis har lämnats vid den yttre gränsen avslås, föreligger inte förutsättningar för inresa varvid den sökandes inresa i princip förhindras till följd av gränskontrollen som görs utifrån avsikten med inresan. I samband med avslag på viseringsansökningar vid den yttre gränsen fattas alltså också beslut om avlägsnande ur landet. Gränskontrollmyndighetens beslut om avlägsnande ur landet kan överklagas direkt hos förvaltningsdomstolen. Behörig förvaltningsdomstol bestäms i enlighet med artikel 192 § 1 mom. i utlänningslagen.

Lagändringen garanterar varje viseringspliktig utlänning ett effektivt rättsmedel och en möjlighet att få sin sak behandlad hos en oavhängig och opartisk domstol. Det är meningen att det primära ändringssökandet i ansökningsskedet före en planerad resa också framdeles ska kvarstå nära den som är viseringspliktig när beslutet om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering har fattats av en finsk beskickning. Detta förfarande som infördes 2011 och som har visat sig fungera väl är avsett att trygga en snabb och smidig handläggning ur den viseringspliktiga personens synvinkel. En viseringsansökan gäller kortare resor som företas inom en relativt kort tidsrymd och därför bör också rättsmedlet kunna tillgripas snabbt

och så lätt som möjligt. En finsk beskickning utomlands kan bedöma beslutet utifrån sin kännedom om de lokala förhållandena, den lokala kulturen och situationen.

Vid överklagande av ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering i samband med gränskontrollen, eller när det gäller någon som redan befinner sig i Finland, spelar lokalkännedomen däremot en mindre roll och inte heller behöver överklagandets brådskande karaktär bedömas på samma sätt som när en resa planeras utomlands. Då accentueras i stället behovet av att få ett överklagande av viseringsbeslutet och av ett eventuellt beslut om avlägsnande ur landet behandlat i ett tydligt förfarande.

I sådana fall som omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen kvarstår överklagandet oförändrat, vilket innebär att viseringssökande kan överklaga ett beslut om avslag direkt hos Helsingfors förvaltningsdomstol. När det gäller viseringssökande som hör till tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen ger en omprövningsbegäran inget mervärde, eftersom de skriftligen får närmare motiveringar till beslutet utöver det i viseringskodexens bilaga VI föreskrivna standardformuläret. Det att skriftliga motiveringar lämnas utöver standardformuläret utgår från 155 a § 4 mom. i utlänningslagen och artikel 30 i direktivet om fri rörlighet (2004/38/EG).

I ljuset av domstolens dom i fallet C-84/12 Koushkaki bör viseringspliktiga ha möjlighet att föra beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering till behandling i domstol. Av domen följer inte att rätten att överklaga ska gälla innehållsmässig utvärdering av hur avslagsskäl enligt artikel 23.4, 32.1 och 35.6 tillämpas.

De flesta andra medlemsländer har system där den som är missnöjd med ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering kan överklaga genom besvär hos domstol. Ett omprövningsförfarande utan möjlighet att anföra besvär hos domstol finns förutom i Finland också i Polen, Tjeckien, Slovakien och Estland. I Sverige och Tyskland kan ändring i ett viseringsbeslut primärt sökas hos den myndighet som har fattat beslutet och därefter hos domstol. I Nederländerna söks ändring primärt hos ett särskilt organ och i andra hand hos domstol. Även Norge har ett nämndförfarande som kan överklagas hos domstol. I Frankrike, Belgien och Österrike söks ändring hos domstol. I flera Schengenländer kan fortsatta besvär anföras över ett viseringsbeslut efter domstolsbehandlingen i första instans.

När man väger mellan olika genomförandealternativ är ett alternativ till det föreslagna förfarandet med omprövningsbegäran och besvärsförfarande att inrätta en nämnd. Nämndens beslut kan då överklagas hos förvaltningsdomstolen. Vid propositionsberedningen ansåg man emellertid inte att inrättandet av en separat nämnd är ett genomförbart alternativ med beaktande av mängden överklaganden och handläggningens snabbhet. En fördel med att behandla en omprövningsbegäran i beskickningarna, jämfört till exempel med ett nämndförfarande, är också beskickningarnas goda kännedom om de lokala förhållandena. Vad avser viseringsbeslut som fattas i samband med gränskontrollen eller i Finland ansågs omprövningsförfarandet inte vara en fungerande lösning, eftersom det i samband med beslut om avslag ofta också meddelas beslut om avlägsnande ur landet. Eftersom det går att överklaga ett beslut om avlägsnande ur landet direkt hos förvaltningsdomstolen, är det med tanke på en smidig och klar process inte motiverat att det samtidigt fattade viseringsbeslutet först omprövas hos den myndighet som har fattat beslutet eller hos en nämnd och också detta omprövningsbeslut därefter överklagas hos förvaltningsdomstolen. Behandlingen splittras följaktligen på olika håll och olika skeden, vilket varken ansågs ändamålsenligt för den berörda personen eller för den myndighet som fattade beslutet.

För att överklagandet ska vara enhetligt och klart är det motiverat att den behöriga domstolen för överklaganden av viseringsbeslut som såväl gäller familjemedlemmar till medborgare i ett

EU- eller EES-land eller i Schweiz som omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen som andra medborgare i tredjeländer ska bestämmas i enlighet med specialbestämmelserna i 192 § i utlänningslagen. Besvär som gäller beskickningarnas omprövningsbeslut handläggs då i praktiken oftast av Helsingfors förvaltningsdomstol i enlighet med 192 § 4 mom. Däremot fördelas i det fallet besvären som gäller beslut fattade av gränskontrollmyndigheten, polisen eller Migrationsverket delvis mellan olika förvaltningsdomstolar enligt 192 § 1 mom.

Det föreslås i propositionen att förvaltningsdomstolens beslut i ett viseringsärende inte får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Rätt att anföra fortsatta besvär hos högsta förvaltningsdomstolen ansågs vid beredningen av lagförslaget inte nödvändigt för den sökandes rättsskydd, med beaktande av viseringsärendets natur, det kortvariga behovet av rättsskydd samt den obegränsade möjligheten att lämna in ny ansökan.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Lagändringen syftar till att förbättra rättsskyddet för viseringspliktiga genom att göra det möjligt för dem alla att överklaga beslut om avslag på ansökan om, upphävande av och, förutom på viseringsinnehavarens egen begäran, återkallande av visering till förvaltningsdomstolen.

Om den lagändring som föreslås i propositionen inte genomförs, hamnar Finland bland Schengenländerna i klar minoritet tillsammans med de få länder som i sin nationella lagstiftning inte har den möjlighet som förutsatts i unionsrätten att föra beslut om avslag på ansökan om, upphävande av visering eller återkallande utan viseringsinnehavarens egen begäran av visering till behandling i domstol. Kommissionen har redan gett Finland en formell underrättelse i enlighet med artikel 258.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I det fallet att nuläget kvarstår och den i propositionen föreslagna ändringen inte genomförs är det ytterst sannolikt att kommissionen fortsätter det inledda förfarandet och för ärendet till behandling i Europeiska unionens domstol med stöd av artikel 258.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Om domstolen finner att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen ska denna stat vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Om domstolen finner att medlemstaten har underlåtit att efterkomma dess dom, kan den i enlighet med artikel 260 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt förelägga staten att betala ett standardbelopp eller ett vite. Så som redogjorts tidigare i propositionen är det enda ändamålsenliga och med unionsrätten förenliga alternativet i lagberedningen för att fullgöra förpliktelserna enligt Europeiska unionens lagstiftning att öppna besvärsrätten till förvaltningsdomstolen på det sätt som har föreslagits.

Lagändringen som föreslås i propositionen och rätten att överklaga genom besvär ökar oundvikligen antalet ärenden och därmed arbetsmängden hos förvaltningsdomstolarna, främst hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Propositionen har följaktligen ekonomiska konsekvenser, om än inte av betydande art. Konsekvenserna riktar sig mot statsförvaltningen på det sätt som redogörs närmare nedan. Propositionens ekonomiska konsekvenser har utvärderats inom respektive förvaltningsområde utifrån statistiska uppgifter och bedömningar av sakkunniga.

Avslagsbesluten har under de senaste åren varit färre än 1 % av alla viseringsbeslut. År 2014 överklagades ca 500 viseringsbeslut som hade fattats av finska beskickningar och 15 beslut av Gränsbevakningsväsendet. Avseende Migrationsverkets viseringsbeslut lämnades en omprövningsbegäran och avseende Tullens ingen. Det är inte bekant hur många omprövningsbegä-

randen som har riktats till polisen, men polisen återkallade inalles endast 161 viseringar. År 2013 lämnades ca 600 omprövningsbegäranden som hänförde sig till beskickningsbeslut. Det lämnades inalles färre än 10 omprövningsbegäranden över Gränsbevakningsväsendets och Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av viseringar, inga till Tullen. Det är inte bekant hur många omprövningsförfaranden som avsåg beslut av polisen, men polisen återkallade färre än 150 viseringar det året.

I ljuset av de senaste årens statistik kan det konstateras att endast en liten del av de berörda nu-förtiden utnyttjar sin rätt att söka ändring i beslut. I bakgrunden torde särskilt vid avslagsbeslut möjligheten inverka att alltid kunna lämna in en ny viseringsansökan och på det sättet få sitt ärende behandlat på nytt. Det finns inte statistiska uppgifter om hur många omprövningsbegäranden som leder till att ett viseringsbeslut upphävs eller ändras. Enligt bedömningar av sakkunniga är det dock sällsynt att ett beslut upphävs eller ändras. Utifrån en begäran om omprövning ändras viseringsbeslut i enstaka fall. Oftast finns det inga grunder för att ändra ett viseringsbeslut varvid det kvarstår oförändrat. Ett felaktigt viseringsbeslut kan rättas till också på myndighetens eget initiativ i enlighet med 8 kap. i förvaltningslagen.

Utifrån statistiken kan det uppskattas att möjligheten att söka ändring genom besvär hos förvaltningsdomstolen årligen kommer att utnyttjas av ca 200 viseringspliktiga personer. Det betyder att inalles ungefär en tredjedel, åtminstone färre än hälften, av dem som har begärt omprövning ytterligare skulle söka ändring genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Uppskattningen utgår från det verkliga antalet omprövningsbegäranden de senaste åren. I uppskattningen har det beaktats att antalet viseringsansökningar sjönk under slutåret 2014 och föråret 2015, liksom även att behovet att överklaga förväntas minska i och med att motiveringarna för omprövningsbesluten i dagsläget är klarare och mera detaljerade än tidigare. Man arbetar vidare på tydligheten i omprövningsbesluten. På denna grund kan det uppskattas att endast en del av dem som har begärt omprövning och som är missnöjda med omprövningsbeslutet kommer att utnyttja rätten att överklaga genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Viseringspliktiga har alltid rätt att lämna in en ny ansökan om visering, oavsett om rätten att söka ändring har utnyttjats eller inte. Det är relativt lätt och förmånligt att ansöka om visering. Viseringsavgiften som tas ut för en ansökan är 60 euro, men för vissa grupper av sökande är den lägre, 35 euro, och för en del sökande är det helt avgiftsfritt. En klar majoritet av omprövningsbegärandena och överklagandena kommer att hänföra sig till avslag som har fattats av beskickningarna och alltså sedermera behandlas av Helsingfors förvaltningsdomstol. Statistiken ger vid handen att det ytterst sällan söks ändring i viseringsbeslut av andra myndigheter.

Om antalet mål i Helsingfors förvaltningsdomstol skulle öka med 200 viseringsärenden om året, skulle detta innebära en ökning om ca tre årsverken i förvaltningsdomstolens arbetsmängd. I praktiken innebär detta ett resursbehov på två domare och en föredragande notarie. De sammanlagda kostnaderna på årsnivå för två domare och en föredragande är ungefär 240 000 euro. Lagändringens konsekvenser för de personella resurserna utgår från Helsingfors förvaltningsdomstols bedömning av hurudana personalresurser det behövs för att handlägga en ökning om 200 mål. Konsekvensbedömningen i euro för personalkostnadernas del utgår från justitieministeriets kalkyler. Ändringen i personalresurser kan genomföras inom ramen för anslagsramarna.

Det går inte att exakt uppskatta antalet besvär som med stöd av behörighetsbestämmelsen i 192 § 1 mom. i utlänningslagen anförs hos andra än Helsingfors förvaltningsdomstol eftersom det inte finns statistiska uppgifter att tillgå om det årliga antalet omprövningsbegäranden hos alla myndigheter. Med beaktande av att Gränsbevakningsväsendet, Migrationsverket och Tullen 2014 omprövade inalles 15 viseringsbeslut och året innan 7, kan det uppskattas att antalet besvär som anförs hos de andra förvaltningsdomstolarna även framdeles kommer att vara

ringa. Lagförslaget har till denna del inte någon större inverkan på dessa förvaltningsdomstolars arbetsmängd.

Lagändringen som föreslås i propositionen inverkar ökande på arbetsmängden också hos de myndigheter, vilkas omprövningsbeslut besvärsmöjligheten skulle gälla. Även detta har ekonomiska konsekvenser i form av personalkostnader. Arbetsmängden skulle öka i de finska beskickningarna och i utrikesministeriet. Inom utrikesförvaltningen medför den föreslagna ändringen uppskattningsvis ett ökat behov av arbetskraft om 0,5 årsverken i utrikesministeriet där omprövnings- och besvärsförfarandena samordnas för hela utrikesförvaltningen och 0,1 årsverken i de åtta mest betydande beskickningarna där de procentuellt flesta besluten om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av viseringar fattas. Ökningen i personalkostnader i utrikesministeriet uppskattas till 29 750 euro om året och sammanlagt till 96 000 euro om året för de åtta beskickningarnas del. För utrikesministeriets och beskickningarnas del kan ändringen i personalresurser genomföras inom ramen för anslagsramarna. För gränsbevakningsmyndigheterna, alltså för Gränsbevakningsväsendet och Tullen, polisen och Migrationsverket har propositionen inga större ekonomiska konsekvenser.

Sett ur den viseringspliktige utlänningens synvinkel inverkar lagändringen inte direkt på kostnaderna för att söka visering. Bestämmelser om viseringsavgiften finns i viseringskodexen och i avtalen om viseringslättnader mellan EU och vissa tredjeländer. I propositionen föreslås inga ändringar som avser avgiftsfriheten för begäran om omprövning eller anförande av besvär hos förvaltningsdomstolen i ärenden enligt utlänningslagen. I justitieministeriet är det ett projekt på gång som, om det genomförs som sådant, medför att också överklaganden av viseringsbeslut genom besvär blir avgiftsbelagda. Enligt arbetsgruppens betänkande blir avgiften 250 euro och den tas enligt förslaget ut efter avgörandet och endast om besvären har förkastats (Lag om domstolsavgifter, arbetsgruppsbetänkande 22.1.2015, Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 4/2015). Eftersom avgiften enligt arbetsgruppens betänkande ska tas ut först efter domstolens avgörande, bedöms den inte ha någon betydande inverkan på hur många besvär som anföras hos förvaltningsdomstolarna över viseringsbeslut.

I praktiken kan det uppstå kostnader för utnyttjandet av besvärsrätten till exempel för översättning av handlingar. Som bilagor till viseringsansökningar kan det finnas handlingar som har lämnats till beskickningen endast på det lokala officiella språket i beskickningslandet. Nu-förtiden lämnas dock omprövningsbegärandena till beskickningarna på finska eller svenska, på några undantag när.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

Vad gäller viseringsbesluten som fattas av beskickningarna behandlas omprövningarna enligt förslaget alljämt, liksom i dagsläget, i den beskickning som har fattat beslutet om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering. En begäran om omprövning avgörs inte av samma person som fattade det viseringsbeslut som är föremål för omprövningen. Utlåtandena för besvär som anföras hos förvaltningsdomstolen bereds i den beskickning som har fattat viseringsbeslutet i fråga under ledning av enheten för pass- och visumärenden i utrikesministeriet. Så som tidigare konstaterats medför lagändringen en ökning om uppskattningsvis 0,5 årsverken i arbetsmängden för pass- och visumenheten. För närvarande sköter två jurister och andra tjänstemän inom enheten den juridiska rådgivningen och ledningen för beskickningarna. I utlandsbeskickningarna hänför sig de största konsekvenserna till de beskickningar där den relativa andelen avslag av alla viseringsbeslut är stor. Det gäller Finlands be-

skickningar i Abuja, Addis Abeba, Alger, Hanoi, Nairobi, Nikosia, Teheran och Tunis. I respektive beskickning utgör den ökade arbetsmängden uppskattningsvis 0,1 årsverken. I de övriga beskickningarna är antalet avslag på viseringsansökningar relativt liten och följaktligen också antalet sökande per år som utnyttjar rätten att överklaga moderat.

De föreslagna ändringarna i utlänningslagen har inga betydande konsekvenser för Gränsbevakningsväsendet eller Tullen. I och med ändringen begärs omprövning av viseringsbeslut inte längre direkt av den gränskontrollmyndighet som har fattat beslutet utan den sökande kan anföra besvär hos behörig förvaltningsdomstol. Även om omprövningsbeslutsskedet försvinner ska gränskontrollmyndigheten likväl yttra sig om viseringsbeslutet i fråga till förvaltningsdomstolen. Samtidigt ska den också yttra sig om eventuella andra beslut enligt utlänningslagen i sammanhanget. Ändringen bedöms följaktligen inte ha särdeles stor inverkan på gränskontrollmyndighetens arbetsmängd. Däremot blir överklagandeförfarandet betydligt klarare jämfört med nuläget också ur myndighetssynvinkel i och med att besvärsvägen för beslut som hör till samma helhet blir enhetlig och förvaltningsdomstolen kan undersöka besluten som besvären gäller som en helhet.

Polisens beslut om återkallande av viseringar har tyngdpunkten starkt rotad inom området för Polisinrättningen i Sydöstra Finland. År 2014 fattade polisen totalt 161 beslut om återkallande av viseringar; av dessa fattades 135 av Polisinrättningen i Sydöstra Finland. De föreslagna ändringarna har inga praktiska konsekvenser för polisens arbetsmängd. I besvärsprocessen kommer polisen enligt förslaget alltså att spela en roll som remissorgan, vilket mått i arbetsmängd inte väsentligt skiljer sig från arbetsmängden för handläggningen av omprövningar. Ur polisens synvinkel är det till fördel att beslutet om återkallande av visering och ett eventuellt beslut om avlägsnande ur landet följer samma procedur för sökande av ändring.

Sett ur Migrationsverkets synvinkel klargör den föreslagna ändringen dagsläget och gör förfarandet smidigare i och med att missnöje med viseringsbeslutet och med beslutet om avlägsnande ur landet inte behöver framföras i separata förfaranden, såsom i dag. Propositionen har inga direkta eller betydande konsekvenser för Migrationsverkets verksamhet eller arbetsmängd.

3.3 Samhälleliga konsekvenser

Ändringen som föreslås i propositionen inverkar positivt på rättsskyddet för viseringssökande. Sökande har enligt förslaget alltså alltid rätt att lämna in en ny ansökan om de så önskar, men därutöver får den som är missnöjd med ett viseringsbeslut och med omprövningsbeslutet föra sin sak till behandling hos förvaltningsdomstolen. Propositionen syftar till att fullfölja och underlätta viseringspliktiga personers grundläggande rättigheter, särskilt en rättvis rättegång.

I 21 § i grundlagen finns bestämmelser om rättsskydd. Enligt paragrafen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Till rättsskyddet hör också att få ett beslut som gäller ens rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. I dagsläget har varje viseringspliktig person rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad hos en enligt utlänningslagen behörig myndighet genom omprövningsförfarandet. Alla viseringspliktiga personer kan emellertid inte få sitt viseringsbeslut behandlat av en domstol, eftersom denna rätt endast tillkommer dem som omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen och är familjemedlemmar till unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer. Även om begäran om omprövning har visat sig vara ett fungerande förfarande i viseringsärenden, har öppnandet av rätten att överklaga

genom besvär hos domstol dock en tydligt förbättrande effekt på rättsskyddet. Lika rätt att överklaga genom besvär är viktigt också med tanke på jämlikheten mellan viseringspliktiga personer.

4 Beredningen av propositionen

4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts vid utrikesministeriet i samarbete med inrikesministeriets migrationsavdelning och gränsbevakningsavdelning, justitieministeriet, Migrationsverket, Polisstyrelsen och Helsingfors förvaltningsdomstol.

4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Propositionsutkastet sändes den 9 juni 2015 på remiss till följande instanser: statsrådets kansli, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, inrikesministeriets migrationsavdelning, polisavdelning och gränsbevakningsavdelning, justitieministeriet, justitiekansler, riksdagens justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannens byrå, Polisstyrelsen, Tullen, Migrationsverket, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Finlands Röda Kors FRK rf, Flyktingrådgivningen rf, Amnesty International samt Förbundet för mänskliga rättigheter. Alla nämnda instanser yttrade sig inte i ärendet. Det har utarbetats en sammanfattning av yttrandena.

Utifrån dem har propositionen preciserats. Remissinstanserna förhöll sig positivt till propositionen och ansåg den i huvudsak vara värd att understöda. I yttrandena ansågs det vara bra att viseringspliktiga personers rättsskydd förbättras och möjligheten att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen öppnas. Uppfattningen var att propositionen förbättrar utövandet av de grundläggande rättigheterna. Även avvecklandet av omprövningsförfarandet som ett mellanskede innan besvär anförs hos förvaltningsdomstolen, med avseende på andra viseringsbeslut än de som fattas av beskickningarna, ansågs allmänt göra nuläget klarare och förfarandet enklare.

Helsingfors förvaltningsdomstol ansåg i sitt yttrande att resursbehovet som anges i propositionen är realistisk. Förvaltningsrätten tog också upp det projekt som är på gång i justitieministeriet som, om det genomförs som sådant, medför att också överklaganden av viseringsbeslut genom besvär blir avgiftsbelagda. Lagförslaget har till denna del preciserats. Uppskattningen av de ekonomiska konsekvenserna i propositionen har preciserats utifrån finansministeriets yttrande.

Diskrimineringsombudsmannens byrå och Finlands Röda Kors SPR rf förde i sina yttranden fram att det bör vara möjligt att genom besvär överklaga förvaltningsdomstolens beslut om viseringar till högsta förvaltningsdomstolen. Fullföljdsförbudet ansågs i dessa två yttranden inte motiverat med tanke på viseringsskyldiga personers rättsskydd. Finlands Röda kors framförde också att behovet av omprövningsförfarandet bör övervägas på nytt, eftersom viseringshandläggarens lokalkännedom ansågs ha negativa verkningar. Ytterligare framförde Finlands Röda Kors i sitt yttrande att motiveringarna för avslagsbeslut bör vara mera detaljerade.

Utifrån yttrandena av diskrimineringsombudsmannens byrå och Finlands Röda Kors SPR rf ändrades lagförslaget inte, av följande orsaker. I propositionsberedningen bedömdes fullföljdsrätten till högsta förvaltningsdomstolen uttryckligen med tanke på en rättvis rättegång.

För viseringspliktiga personers rättsskydd ansågs fullföljdsrätten inte nödvändig av de orsaker som specificeras i kapitel 3 i detaljmotiveringarna. Merparten av de överklaganden genom besvär som hänför sig till viseringsbeslut kommer att behandlas av Helsingfors förvaltningsdomstol och det är följaktligen inte sannolikt att det uppstår olika tillämpningspraxis i olika förvaltningsdomstolar. Beredningen har likaså utvärderat hur väl omprövningsförfarandet fungerar och behovet av förfarandet som ett mellanskede innan beskickningens viseringsbeslut behandlas av förvaltningsdomstolen. Man har kommit fram till den föreslagna lösningen utifrån de goda erfarenheterna av omprövningsförfarandet. Handläggningstiderna för besvär hos förvaltningsdomstolen är avsevärt längre än tiderna för omprövningsförfarandet. Omprövningsförfarandet är avgiftsfritt och enkelt och kräver inte biträde av jurist. Den viseringspliktige personen kan i de flesta fall själv utarbeta sin begäran om omprövning eller befullmäktiga till exempel den inbjudande parten i viseringsansökan eller någon annan önskad person för att göra det på sina vägnar. En beskickning kan direkt korrigera fel som upptäcks i viseringsbeslut eller ändra dem, vilket är ett avsevärt snabbare och lättare förfarande än att från utlandet överklaga genom besvär till förvaltningsdomstolen.

Bestämmelser om motiveringar till beslut om avslag på ansökan om visering lagstiftas internationellt, fränsett 155 a § 4 mom. i utlänningslagen, utan i viseringskodexen. Följaktligen tar propositionen inte ställning till frågan om motiveringar till avslag på viseringsansökningar. I detta lagförslag föreslås inga ändringar med avseende på motiveringar till omprövningsbeslut.

Flera remissinstanser framförde språkliga preciseringar till lagförslaget. Lagförslaget har till denna del preciserats.

5 Beroende av andra propositioner

I justitieministeriet är ett projekt på gång som, om det genomförs som sådant, medför att överklaganden av viseringsbeslut genom besvär blir avgiftsbelagda. Den föreslagna avgiften är 250 euro (Lag om domstolsavgifter, arbetsgruppsbetänkande 22.1.2015, Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 4/2015). Enligt arbetsgruppens betänkande tas avgiften ut först efter avgörandet och endast om besvaren förkastas.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

190 §. Besvär. Till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. med syfte att förtydliga förhållandet mellan bestämmelserna i 13 kap. i utlänningslagen. I nya 2 mom. föreskrivs att bestämmelser om ändringssökande i viseringsärenden finns i 190 a §. I nya 190 a § sammanförs enligt förslaget regleringen om ändringssökande i viseringsärenden. Det förtydligande momentet behövs eftersom det i propositionen föreslås att ändringssökandet i viseringsärenden varierar beroende på vilken myndighet som har fattat viseringsbeslutet.

190 a §. Ändringssökande i viseringsärenden. Detta är en ny paragraf. Nya 190 a § innehåller enligt förslaget sammanfattat all reglering om ändringssökande i viseringsärenden. I nuläget är regleringen om ändringssökande i viseringsärenden utspridd i olika paragrafer i 13 kap. i utlänningslagen. För tydlighetens och begriplighetens skull är det befogat att sammanföra all reglering om ändringssökande i en ny paragraf.

Viseringsbesluten kan skiljas åt enligt två till naturen olika situationer: För det första i ansökningsskedet utomlands, avslag på viseringsansökan hos en finsk beskickning och upphävande eller återkallande hos en beskickning av redan utfärdad visering. Bestämmelser om sökande av ändring i sådana beslut finns enligt förslaget i 190 a § 1 mom. Den andra situationen som kan särskiljas och som skiljer sig från de redan nämnda är avslag på ansökan som med stöd av artikel 35 i viseringskodexen i undantagsfall lämnas vid de yttre gränserna, eller upphävande av visering eller återkallande av visering vid gränsen eller i Finland. Bestämmelser om sökande av ändring i sådana beslut finns enligt förslaget i 190 a § 3 mom.

I den förstnämnda situationen, när en ansökan om visering avslås, viseringen upphävs eller återkallas hos en finsk beskickning, är den som är viseringspliktig fortfarande utomlands och resan till Schengenområdet i allmänhet bara i planeringsskedet. I det fallet är viseringsbeslutet inte förknippat med några andra förvaltningsbeslut. Så är det också, om en redan utfärdad visering upphävs eller återkallas i en beskickning. Omprövningsbegäran har i sådana fall visat sig vara ett väl fungerande, snabbt och relativt okomplicerat rättsmedel. En begäran om omprövning förutsätter i allmänhet inte att man måste ty sig till en jurist, utan man kan själv utarbeta begäran till den beskickning som har fattat beslutet och på det sättet få sitt ärende omprövat. Omprövningsbegäran som behandlas nära den som är viseringspliktig är, med beaktande av viseringens karaktär som ett kortvarigt inresetillstånd, ett fungerande och fördelaktigt sätt att fullgöra den berörda personens rättsskydd.

I den andra beskrivna situationen är det för det första möjligt att viseringen undantagsvis söks vid den yttre gränsen och då är det gränskontrollmyndigheten som beslutar utfärda visering eller avslå ansökan. Gränskontrollmyndigheten kan med stöd av 31 § 2 mom. i utlänningslagen upphäva eller återkalla en redan utfärdad visering i samband med gränskontrollen. Om utlänningsningen befinner sig i Finland, kan viseringen med stöd av 31 § 3 mom. i utlänningslagen upphävas eller återkallas av gränskontrollmyndigheten, polisen eller Migrationsverket. I de fall där en visering upphävs eller återkallas i samband med gränskontrollen, eller när den viseringspliktige personen redan befinner sig i Finland, är viseringsbeslutet i allmänhet förenat också med ett annat förvaltningsbeslut, såsom nekad inresa eller avvisning.

I 1 mom. i paragrafen föreskrivs enligt förslaget om sökande av ändring i beslut enligt viseringskodexen som har fattats av en finsk beskickning om avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller sådant återkallande av visering, som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren. Ändring i dessa beslut söks genom omprövningsbegäran, liksom i nuläget. Ytterligare föreskrivs enligt förslaget i förtydligande syfte att när det är fråga om ett beslut

om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering som gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller därmed jämförbar person som omfattas av bestämmelserna i 10 kap. i utlänningslagen ska ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Denna bestämmelse som gäller familjemedlemmar till unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer finns för närvarande omvänt uttryckt i 191 § 1 punkten i utlänningslagen, där det föreskrivs om besvärshöjningsbud. Enligt gällande 191 § 1 punkten får ändring inte sökas genom besvär i sådana viseringsbeslut som räknas upp i den punkten, om det inte är fråga om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering som gäller familjemedlemmar till unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs att ändring i ett omprövningsbeslut som har fattats av en finsk beskickning får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Kravet på att öppna rätten att överklaga hos förvaltningsdomstolen utgår primärt från unionsrätten. Europeiska kommissionen anser att gällande finsk lagstiftning om ändringsökande i viseringsärenden inte är förenlig med artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, lästa tillsammans med artikel 32.3, artikel 34.7 och artikel 35.7 i viseringskodexen. Omprövningsförfarandet enligt gällande lag utan möjlighet att överklaga hos domstol är inte tillräckligt med tanke på oberoende ställning och opartiskhet. Kommissionens synpunkt är motiverad särskilt i ljuset av domstolens dom (stora avdelningen) av den 19 december 2013 i mål C-84/12 Koushkaki. I det avgörandet konstaterade domstolen att de behöriga myndigheterna i en medlemsstat, efter en prövning av en ansökan om enhetlig visering, endast får avslå ansökan när något av de skäl för avslag på en viseringsansökan som räknas upp i artikel 23.4, 32.1 och 35.6 i viseringskodexen kan göras gällande mot sökanden. För att garantera ett effektivt rättsskydd för rättigheterna enligt viseringskodexen ska medlemsstaten lagstifta om nödvändiga rättsmedel. Enligt kommissionens ståndpunkt som framförts till Finland innefattar detta rätten att föra ärendet till domstol.

När den som är viseringspliktig anför besvär hos förvaltningsdomstolen i ett viseringsärende ska enligt förslaget behörig förvaltningsdomstol undersöka om viseringsbeslutet är fattat i enlighet med viseringskodexens förfarandebestämmelser och om det grundar sig på kodexens grunder för avslag, upphävande och återkallande av visering. Om förvaltningsdomstolen anser att beslutet inte har varit förenligt med viseringskodexen, upphäver den omprövningsbeslutet och återförvisar ärendet till den myndighet som har fattat beslutet.

Principen om ett effektivt rättsskydd ingår i artikel 19.1 andra punkten i fördraget om Europeiska unionen, enligt vilken medlemsstaterna ska lagstifta om nödvändiga rättsmedel för att garantera ett effektivt rättsskydd inom de sektorer unionsrätten omfattar. Den kompletteras av bestämmelsen i artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna som ger var och en, vars i unionsrätten garanterade rättigheter och friheter har kränkts, rätt till effektiva rättsmedel i domstol.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs enligt förslaget att ändring i viseringsbeslut som gränskontrollmyndigheten, polisen eller Migrationsverket fattat enligt viseringskodexen får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Om en viseringsansökan som i enlighet med artikel 35 undantagsvis har lämnats vid den yttre gränsen avslås, föreligger inte förutsättningar för inresa varvid den sökandes inresa i princip förhindras till följd av gränskontrollen som görs utifrån avsikten med inresan. I samband med avslag på viseringsansökningar vid den yttre gränsen fattas alltså också beslut om avlägsnande ur landet. Gränskontrollmyndighetens beslut om avlägsnande ur landet kan överklagas direkt hos förvaltningsdomstolen. Med tanke på tydligheten och enhetligheten i överklagandeprocessen är det befogat att ändring också vid avslag på viseringsansökningar som har fattats vid den

yttre gränsen kan sökas direkt hos förvaltningsdomstolen. Följaktligen behandlar samma domstol både besvär som har anförts med anledning av ett viseringsbeslut och av ett beslut om avlägsnande ur landet. Ett motsvarande förfarande är av redovisade orsaker befogat också när en redan utfärdad visering upphävs eller återkallas i samband med gränskontrollen eller när personen i fråga redan befinner sig i Finland. I allmänhet är beslut som har fattats av gränskontrollmyndigheten, polisen eller Migrationsverket om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering också förenade med ett beslut om avlägsnande ur landet.

Föremål för ändringssökandet ska enligt förslaget endast vara de i viseringskodexen avsedda processuella rättigheterna samt det att visering inte avslås, upphävs eller återkallas på andra grunder än de som specificerats i viseringskodexen.

190 b §. *Behandling av omprövningsbegäran.* Detta är en ny paragraf som emellertid till innehållet motsvarar det som föreskrivs i gällande 191 a §. I nya 190 b § 1 mom. föreskrivs enligt förslaget att begäran om omprövning ska behandlas utan ogrundat dröjsmål och utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är behövligt. Momentet motsvarar i sak gällande 191 a § 2 mom.

I nya 190 b § 2 mom. föreskrivs enligt förslaget om motiveringarna till ett omprövningsbeslut till den del beslutet om avslag på ansökan om, upphävande av visering eller återkallande av visering baserar sig på upplysningar om den sökande eller om viseringsinnehavaren från myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på uppgifter om att den sökande eller viseringsinnehavaren kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat. Det nya 2 mom. motsvarar i sak gällande 191 a § 4 mom. men terminologin preciseras genom att det till momentet parallellt med termen viseringssökande också fogas termen viseringsinnehavare för hänvisningar till sakägare vid upphävande- eller återkallandebeslut. Det är befogat att precisera terminologin eftersom det vid beslut om upphävande eller avslag inte handlar om ett beslut som en sökande ansöker om, utan om upphävande eller återkallande på myndighetens initiativ av en till viseringsinnehavaren redan utfärdad visering.

191 §. *Besvärsförbud.* Paragrafens 1 punkt ändras enligt förslaget så att besvärsförbudet som gäller avslag på ansökan om, upphävande och återkallande av visering stryks. Så som redogörs i motiveringarna för 190 a § fullgörs härigenom den med tanke på rättsskyddet för dem som är viseringspliktiga nödvändiga rätten att överklaga till domstol enligt principerna som följer av unionsrätten. Ordalydelsen i paragrafen förtydligas.

Paragrafens 6 punkt upphävs som onödig, eftersom det tidigare i 190 a § 2 mom. uttryckligen föreskrivs om rätten att hos förvaltningsdomstolen anföra besvär över ett omprövningsbeslut.

191 a §. *Omprövningsförfarandet i viseringsärenden.* Paragrafen upphävs som onödig, eftersom regleringen den innehåller enligt förslaget överförs till nya 190 a och 190 b §.

196 §. *Anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.* Det föreslås att ett nytt 2 mom. fogas till paragrafen. I momentet föreskrivs om förbud att i viseringsbeslut anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. I sådana beslut av förvaltningsdomstolen som gäller avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering får enligt förslaget ändring inte sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Propositionen syftar till att förbättra rättsskyddet för dem som är viseringspliktiga genom att föreskriva om en möjlighet att överklaga ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering till förvaltningsdomstolen.

Enligt bestämmelserna i nya 190 a § är det möjligt för alla viseringspliktiga att få sitt ärende behandlat av förvaltningsdomstolen, vilket är förenligt med kraven på ett effektivt rättsmedel och rättvis rättegång i 21 § i grundlagen, i artikel 19 i fördraget om Europeiska unionen och i artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Vid beredningen av regeringens proposition ansågs det att det med tanke på rättsskyddet för viseringspliktiga är tillräckligt att de genom besvär kan föra sitt ärende till förvaltningsdomstolen.

Även om rätten att söka ändring är ett viktigt element i en rättvis rättegång har det ansetts att fullföljdsrätt till högsta förvaltningsdomstolen kan begränsas i ärenden som i rättsligt hänseende är enkla och där rättsskyddsbehovet inte är stort och där de föregående rättsmedlen är tillräckliga. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden GrUU 11/2009 rd och 23/2013 rd ansett att när den begränsade rätten till fortsatta besvär gäller noga avgränsade frågor och förbudet med hänsyn till sakernas natur inte är oskäligt omfattande eller oproportionerligt med tanke på rättssäkerheten står förbuden mot fortsatta besvär inte i strid med grundlagens 21 § 2 mom. Inte heller artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna eller artiklarna 32.3, 34.7 eller 35.7 i viseringskodeden kan anses förutsätta ett fullföljdssystem i två steg i viseringsärenden. Lagförslaget förhållande till grundlagen utvärderas närmare i kapitel 3 i propositionens detaljmotiveringar.

204 a §. *Delgivning i viseringsärenden.* Laghänvisningen i paragrafens 2 mom. ändras till att gälla det nya 1 mom. i 190 a §. Enligt förslaget upphävs gällande hänvisning till 191 a §, medan bestämmelserna om begäran om omprövning i viseringsärenden regleras i nya 190 a § 1 mom. I den svenska versionen görs en liten språklig justering.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2016.

3 Förhållande till grundlagen och behandlingsordning

I 21 § i grundlagen finns bestämmelser om rättsskydd. Enligt den paragrafens 1 mom. har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Bestämmelser om att rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag föreskrivs i 2 mom. Enligt förarbetena till bestämmelsen (RP 309/1993 rd) hindrar den inte att man lagstiftar om smärre undantag så länge de inte rubbar huvudregeln eller äventyrar den enskildes rätt till en rättvis rättegång.

De ändringar i utlänningslagen som föreslås i propositionen förbättrar rättsskyddet för dem som är viseringspliktiga, eftersom alla som får avslag på ansökan om visering, eller viseringen upphävd eller återkallad utan egen begäran av viseringsinnehavaren i avvikelse från nuläget ska ha rätt att få detta beslut om sin rätt till inresa behandlat vid domstol. Med stöd av gällande utlänningslag har endast en begränsad grupp av viseringspliktiga utlänningar denna rätt att söka ändring i viseringsbeslut hos förvaltningsdomstolen, dvs. familjemedlemmar till unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer som omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen.

I 196 § i utlänningslagen föreskrivs om sökande av ändring i ärenden enligt utlänningslagen. Enligt bestämmelsen förutsätter sökande av ändring hos högsta förvaltningsdomstolen alltid att domstolen meddelar besvärstillstånd. Sakägarens rätt att söka ändring hos högsta förvalt-

RP 54/2015 rd

ningsdomstolen, bundet till systemet med besvärstillstånd, kan anses vara huvudregeln i utlänningsärenden.

Även om rätten att söka ändring är ett viktigt element i en rättvis rättegång har det ansetts att rätten till fortsatta besvär kan begränsas i ärenden som i rättsligt hänseende är enkla och där rättsskyddsbehovet inte är stort eller de föregående rättsmedlen är tillräckliga. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden GrUU 11/2009 rd och 23/2013 rd ansett att när den begränsade rätten till fortsatta besvär gäller noga avgränsade frågor och förbudet med hänsyn till sakernas natur inte är oskäligt omfattande eller oproportionerligt med tanke på rättssäkerheten står förbuden mot fortsatta besvär inte i strid med grundlagens 21 § 2 mom. Inte heller artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna eller artiklarna 32.3, 34.7 eller 35.7 i viseringskodexen kan anses förutsätta ett fullföljdssystem i två steg i viseringsärenden.

Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 23/2013 rd handlade om förbud att söka ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen om felparkeringsavgift, klampning eller återbetalning av avgift. Grundlagsutskottets tidigare utlåtande GrUU 11/2009 rd handlade om förbud att söka ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen om antagning av studerande, förlust av studierätten eller disciplinära åtgärder mot enstuderande.

I propositionen föreslås ett nytt 2 mom. till 196 § i utlänningslagen där det föreskrivs om förbud att söka ändring i beslut av förvaltningsdomstolen som gäller avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller återkallande av visering. Det är fråga om en begränsning i rätten att söka ändring som gäller noga avgränsade frågor i enlighet med den linje grundlagsutskottet företräder i de nämnda utlåtandena. Beslut som har fattats av beskickningarna utomlands, fränsett beslut som gäller familjemedlemmar som omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen, har då redan före behandlingen i förvaltningsdomstolen genomgått omprövningsskedet. Beslut som har fattats av gränskontrollmyndigheten, polisen eller Migrationsverket om avslag på ansökan om, återkallande eller upphävande av visering har inget omprövningsskede, men dessa beslut kommer till förvaltningsdomstolen för behandling när sakägaren söker ändring i dem så som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

Vid bedömningen av ändamålsenligheten med att begränsa rätten till fortsatta besvär måste även den tid beaktas som krävs för handläggningen av en omprövningsbegäran eller av besvär till förvaltningsdomstolen och hur denna tidsåtgång påverkar det praktiska behovet av rättsskydd. Eftersom visering ger rätt till en kortvarig vistelse inom Schengenområdet på högst 90 dagar inom en period på 180 dagar är resebehovet i allmänhet relativt kortvarigt och följaktligen också det praktiska behovet av rättsskydd bundet till tid. Dessutom kan den sökande alltid lämna in en ny ansökan om visering och på det sättet få sitt ärende omprövat. I ljuset av grundlagsutskottets praxis kan det bedömas att den föreslagna begränsningen av rätten till fortsatta besvär i 196 § 2 mom. med hänsyn till sakernas natur inte är oskäligt omfattande eller oproportionerlig med tanke på den viseringspliktige personens rättssäkerhet. Följaktligen står förbudet mot fortsatta besvär inte i strid med grundlagens 21 § 2 mom. Den föreslagna lagändringen som helhet förbättrar nivån på viseringspliktiga personers rättssäkerhet.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i utlänningslagen (301/2004) 191 § 6 punkten och 191 a §, sådana de lyder, 191 § 6 punkten i lag 1218/2013 och 191 a § i lag 266/2011,
ändras 191 § 1 punkten och 204 a § 2 mom., sådana de lyder, 191 § 1 punkten i lag 1218/2013 och 204 a § 2 mom. i lag 266/2011, samt
fogas till 190 §, sådan den lyder i lagarna 516/2008 och 1214/2013, ett nytt 3 mom., till lagen nya 190 a och 190 b § samt till 196 § ett nytt 2 mom. som följer:

190 §

Besvär

Bestämmelser om ändringssökande i viseringsärenden finns i 190 a §.

190 a §

Ändringssökande i viseringsärenden

Omprövning av ett sådant beslut enligt viseringskodexen som har fattats av en finsk beskickning och som gäller avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller sådant återkallande av visering som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren får begäras hos den beskickning som har fattat beslutet på det sätt som föreskrivs i 7 a kap. i förvaltningslagen. När det är fråga om ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering som gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller därmed jämförbar person, och som omfattas av bestämmelserna i 10 kap., får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

I det omprövningsbeslut som har fattats av den finska beskickningen får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

I beslut som gränskontrollmyndigheten, polisen eller Migrationsverket fattat enligt viseringskodexen och som gäller avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller sådant återkallande av visering som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

190 b §

Behandling av omprövningsbegäran

En begäran om omprövning av ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Omprövningsärendet får avgöras utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är behövligt.

Motiveringarna till ett beslut med anledning av en begäran om omprövning behöver inte uppges till den del beslutet om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering baserar sig på upplysningar om sökanden eller om viseringsinnehavaren som fåtts av

RP 54/2015 rd

myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på uppgifter om att sökanden eller viseringsinnehavaren kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

191 §

Besvärsförbud

I följande beslut som fattats med stöd av denna lag får ändring inte sökas genom besvär:

1) beslut enligt viseringskodexen som hänför sig till skyldigheter i samband med inlämnande av ansökan om visering, en finsk beskicknings behörighet, upptagande av en ansökan till prövning, avbrytande av handläggning av ansökan, överlämnande av ansökan till myndigheterna i en representerad Schengenstat, förlängning av visering samt ett sådant beslut enligt viseringskodexen genom vilket visering utfärdats,

196 §

Anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen

I sådana beslut av förvaltningsdomstolen som gäller avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller återkallande av visering får ändring inte sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

204 a §

Delgivning i viseringsärenden

Ett beslut med anledning av en sådan begäran om omprövning som avses i 190 a § 1 mom. får delges per post till den adress utlänningen uppgett eller genom att beslutet överlämnas till utlänningen hos den myndighet som har fattat beslutet. Beslutet anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i beslutet, om inte något annat visas.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

Helsingfors den 1 oktober 2015

Statsminister

Juha Sipilä

Utrikeshandels- och utvecklingsminister Lenita Toivakka

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i utlänningslagen (301/2004) 191 § 6 punkten och 191 a §, sådana de lyder, 191 § 6 punkten i lag 1218/2013 och 191 a § i lag 266/2011,
ändras 191 § 1 punkten och 204 a § 2 mom., sådana de lyder, 191 § 1 punkten i lag 1218/2013 och 204 a § 2 mom. i lag 266/2011, samt
fogas till 190 §, sådan den lyder i lagarna 516/2008 och 1214/2013, ett nytt 3 mom., till lagen nya 190 a och 190 b § samt till 196 § ett nytt 2 mom.
 som följer:

Gällande lydelse

190 §

Besvär

I beslut som fattats av Migrationsverket, polisen, gränskontrollmyndigheten, arbetskraftsbyrån, en finsk beskickning eller undervisningsministeriet och som avses i denna lag får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

I beslut om nekad inresa som gränskontrollmyndigheten, polisen eller Migrationsverket fattat på grundval av kodexen om Schengengränserna får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

(ny)

Föreslagen lydelse

190 §

Besvär

I beslut som fattats av Migrationsverket, polisen, gränskontrollmyndigheten, arbetskraftsbyrån, en finsk beskickning eller undervisningsministeriet och som avses i denna lag får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

I beslut om nekad inresa som gränskontrollmyndigheten, polisen eller Migrationsverket fattat på grundval av kodexen om Schengengränserna får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

Bestämmelser om ändringssökande i viseringsärenden finns i 190 a §.

190 a §

Ändringssökande i viseringsärenden

Omprövning av ett sådant beslut enligt viseringskodexen som har fattats av en finsk beskickning och som gäller avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller sådant återkallande av visering som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren får begäras hos den beskickning som har

fattat beslutet på det sätt som föreskrivs i 7 a kap. i förvaltningslagen. När det är fråga om ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering som gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller därmed jämförbar person, och som omfattas av bestämmelserna i 10 kap., får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

I det omprövningsbeslut som har fattats av den finska beskickningen får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

I beslut som gränskontrollmyndigheten, polisen eller Migrationsverket fattat enligt viseringskodexen och som gäller avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller sådant återkallande av visering som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

190 b §

Behandling av omprövningsbegäran

(ny)

En begäran om omprövning av ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Omprövningsärendet får avgöras utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är behövligt.

Motiveringarna till ett beslut med anledning av en begäran om omprövning behöver inte uppges till den del beslutet om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering baserar sig på upplysningar om sökanden eller om viseringsinnehavaren som fåtts av myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på uppgifter om att sökanden eller viseringsinnehavaren kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

191 §

191 §

Besvärsförbud

I följande beslut som fattats med stöd av denna lag får ändring inte sökas genom besvär:

- 1) beslut i enlighet med viseringskodexen som hänför sig till skyldigheter i samband med inlämnande av ansökan om visering, en finsk beskicknings behörighet, upptagande av en ansökan till prövning, avbrytande av handläggning av ansökan, överlämnande av ansökan till myndigheterna i en representerad Schengenstat, *utfärdande av visering, avslag på ansökan om visering, förlängning av visering, upphävande eller återkallande av visering, om det inte är fråga om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering som gäller en sådan unionsmedborgare eller därmed jämförbar familjemedlem till honom eller henne som omfattas av bestämmelserna i 10 kap.,*

6) beslut som ges med anledning av en begäran om omprövning enligt 191 a §,

191 a §

Omprövningsförfarandet i viseringsärenden

Omprövning av beslut enligt viseringskodexen om avslag på ansökan om, upphävande eller sådant återkallande av visering, som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren, ska begäras hos den myndighet som har fattat beslutet så som föreskrivs i 7 a kap. i förvaltningslagen.

En begäran om omprövning av ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Omprövningsärendet får avgöras utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är behövligt.

Motiveringarna till ett beslut med anledning av en begäran om omprövning behöver inte uppges till den del beslutet om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av

Besvärsförbud

I följande beslut som fattats med stöd av denna lag får ändring inte sökas genom besvär:

- 1) beslut enligt viseringskodexen som hänför sig till skyldigheter i samband med inlämnande av ansökan om visering, en finsk beskicknings behörighet, upptagande av en ansökan till prövning, avbrytande av handläggning av ansökan, överlämnande av ansökan till myndigheterna i en representerad Schengenstat, förlängning av visering samt ett sådant beslut enligt viseringskodexen genom vilket visering utfärdats,

6) (upphävs)

191 a §

(upphävs)

visering baserar sig på upplysningar om sökanden som fåtts av myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på uppgifter om att sökanden kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

Omprövning inte får begäras i fråga om ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering som gäller en sådan unionsmedborgare eller därmed jämförbar familjemedlem till honom eller henne som omfattas av bestämmelserna i 10 kap.

196 §

Anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen

I sådana beslut av förvaltningsdomstolen som avses i denna lag får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen meddelar besvärstillstånd. Tillstånd kan meddelas, om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättstillämpning är av vikt att ärendet prövas av högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns något annat vägande skäl att meddela tillstånd.

204 a §

Delgivning i viseringsärenden

Ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i standardformuläret enligt bilaga VI till viseringskodexen, om inte något annat visas.

Delgivning av ett beslut med anledning av en begäran om omprövning som avses i 191 a § får ombesörjas genom att beslutet postas till den adress utlänningen uppgett eller genom att beslutet överlämnas till utlänningen hos den myndighet som har fattat beslutet. Beslutet anses delgivet den sjunde dagen efter

196 §

Anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen

I sådana beslut av förvaltningsdomstolen som avses i denna lag får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen meddelar besvärstillstånd. Tillstånd kan meddelas, om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättstillämpning är av vikt att ärendet prövas av högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns något annat vägande skäl att meddela tillstånd.

I sådana beslut av förvaltningsdomstolen som gäller avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller återkallande av visering får ändring inte sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

204 a §

Delgivning i viseringsärenden

Ett beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i standardformuläret enligt bilaga VI till viseringskodexen, om inte något annat visas.

Ett beslut med anledning av en sådan begäran om omprövning som avses i 190 a § 1 mom. får delges per post till adress den utlänningen uppgett eller genom att beslutet överlämnas till utlänningen hos den myndighet som har fattat beslutet. Beslutet anses delgivet den sjunde dagen efter datuman-

RP 54/2015 rd

datumanteckningen i beslutet, om inte något annat visas. teckningen i beslutet, om inte något annat visas.